

На правах рукописи

Панфилов Андрей Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань-2006 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Ерёмин Алексей Роальдович

кандидат юридических наук
Курманов Мидхат Мазгутович

Ведущая организация: **Ульяновский государственный университет**

Защита состоится 8 июня 2006 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 7 мая 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

1.Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В связи с изменениями федерального законодательства, которое регулирует общие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в настоящее время идет работа по приведению в соответствии с ними законодательства субъектов Российской Федерации. Существует мнение, что происходит унификация организации государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации. С точки зрения автора, проблема выходит далеко за рамки простой унификации, и эти изменения законодательства отражают глубинные преобразования в реформировании всей системы органов государственной власти в Российской Федерации. По сути, выстраивается новая концепция и модель федеративного устройства системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

От идеи, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации, в основном самостоятельно реализуют собственные полномочия на уровне субъекта РФ, теория и практика, начинает все чаще обращаться к идее кооперативной деятельности всех органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Российской Федерации. Более того, в связи с созданием Общественной палаты Российской Федерации, и её аналогов на уровне субъектов РФ, вновь активно обсуждаются проблемы взаимодействия органов публичной власти с организациями гражданского общества. Актуальной, была и остаётся, проблема участия политических партий в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации реализуют не только собственную компетенцию и полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения. Они фактически всегда участвуют в реализации компетенции федеральных органов государственной власти и компетенции органов местного самоуправления. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой и с другими «этажами» публичной власти, является в современный период актуальной теоретической проблемой. Решение этой проблемы является неразрывным элементом процесса совершенствования правового регулирования и практики деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особую актуальность, в связи с изменением порядка формирования, обретает проблема представительного характера законодательных (представительных) органов

государственной власти субъектов Российской Федерации. Традиционный взгляд на то, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации выражает волю и интересы только избирателей данного субъекта РФ, нуждается в глубоком теоретическом осмыслении. Важной практической задачей является развитие правового регулирования процессуальной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. В правовом регулировании законотворчества и другой деятельности этих органов должны быть закреплены гарантии оппозиции, возможности выражения многообразных социальных интересов и разнообразных политических сил данного субъекта РФ.

Несмотря на значительное количество монографической литературы и диссертаций по вопросам российского федерализма, изменения правового статуса органов государственной власти субъектов РФ, требуют новых специальных исследований, а зачастую, новых теоретических подходов. В настоящем исследовании рассматриваются в основном теоретические проблемы, реформирования правового статуса органов государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Республики Марий Эл).

Объектом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования явились теоретические, правовые и организационные аспекты и проблемы формирования и реализации правового статуса органов государственной власти Республики Марий Эл.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе достижений правовой науки, а также на базе новейшего законодательства и судебной практики проанализировать возможность новых подходов к проблеме формирования и реализации правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации как элемента системы органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации.

Указанная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

- изучить и обобщить имеющиеся научные материалы, определить степень и уровень разработанности исследуемой темы в целом и по отдельным видам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на примере Республики Марий Эл;
- рассмотреть основные тенденции правового регулирования системы органов государственной власти Республики Марий Эл в условиях федеративного государства;

- определить место органов государственной власти субъекта Российской Федерации в системе органов государственной власти РФ с учетом действия конституционного принципа разделения властей;
- исследовать особенности правового статуса законодательного (представительного), высшего исполнительного, конституционного суда и судебных органов государственной власти и особенности правового статуса других органов государственной власти Республики Марий Эл;
- обосновать предложения по совершенствованию правового статуса исследуемых органов государственной власти Республики Марий Эл.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретической основой исследования послужили научные монографии и статьи таких российских правоведов, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.А. Алейник, Р.Г. Абдулатипов, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, А.А. Безуглов, Л.Ф. Болтенкова, Н.А. Богданова, В.А. Виноградов, В.В. Володин, И.В. Выдрин, В.Я. Гельман, М.А. Гмырин, И.Г. Горбачев, В.В. Гошуляк, В.И. Гончаров, И.В. Гранкин, Ю.А. Дмитриев, Т.Д. Зражевская, О.В. Ковальчук, А.Н. Кокотов, Н.М. Колосова, Е.И. Колюшин, К.Д. Коркмасова, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, С.Н. Кухтик, В.А. Лебедев, Е.А. Луковка, А.Ф. Малый, М.С. Матейкович, И.В. Мухачёв, Ю.А. Новиков, В.И. Савин, В.Н. Савин, М.С. Саликов, А.С. Саломаткин, С.Л. Сергевнин, С.А. Солдатов, Б.А. Страшун, Д.Л. Сурков, В.Е. Чиркин, И.А. Умнова, М.Х. Фарукшин, Т.Я. Хабриева, Д.Т. Шон.

В разное время правовой статус республик в составе Российской Федерации и проблемы компетенции органов государственной власти республик рассматривались в работах А.Г. Барабашева, Н.А. Бобровой, Е.К. Бородина, З.Г. Еникеевой, Б.Л. Железнова, Д.Л. Златопольского, Курманова М.М., Б.М. Лазарева, И.Ш. Муксинова, М.М. Федорова, Н.К. Филиппова, Г.Р. Хабибуллиной, Х.М. Шабанова, Ш.Ш. Ягудина и других авторов.

Несмотря на достаточно обширный круг специальных исследований, посвященных органам государственной власти, комплексного исследования правового статуса органов государственной власти отдельных республик - субъектов РФ, в свете новейшего законодательства, пока не проводилось. Постоянно вносимые изменения и дополнения в федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ, которые затрагивают порядок формирования и компетенцию органов государственной власти субъектов РФ, наглядно свидетельствуют о наличии в этой области трудностей и проблем, требующих своего теоретического осмысления и практического решения.

Методологическую основу исследования составляют разнообразные методы научного познания. В работе были использованы такие общенаучные методы как анализ и

синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция, системно-структурный, формально-логический. Исследование ряда конкретных вопросов проводилось при помощи исторического метода. Специализация диссертационного исследования определила использование формально-юридического и сравнительно-правового методов.

Эмпирическую базу диссертации составили действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституция и законодательство Республики Марий Эл, конституции (уставы) некоторых субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ, судебная практика.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нём впервые анализируется развитие правового статуса органов государственной власти Республики Марий Эл с учетом изменений федерального законодательства, в основу которого, по мнению соискателя, положена новая концепция взаимодействия органов государственной власти в федеративном государстве.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Новый порядок формирования Государственного Собрания Республики Марий Эл изменил представительный характер республиканского парламента. Произошло усиление политического представительства общероссийских политических партий. Отрицательным моментом нового порядка формирования Государственного Собрания Республики Марий Эл, по мнению диссертанта, является снижение возможностей избирателей влиять на территориальное, национальное, половое и профессиональное представительство в парламенте. Пропорциональная система выборов в её современном варианте ослабляет влияние избирателей на выбор конкретных депутатов. Положительным моментом усиления представительства общероссийских политических партий явилось сужение политического поля для противоречия законодательства Республики Марий Эл федеральному законодательству. По сути, происходит выстраивание своеобразной вертикали законодательной (представительной) власти в Российской Федерации.

2. Для усиления связи депутатов с избирателями, повышения ответственности депутатов и кандидатов в депутаты, а также для усиления гарантий избирательных прав граждан, в диссертационной работе, предлагается создать республиканский сайт-форум в интернете с предвыборными программами и обещаниями кандидатов в депутаты и избирательных объединений. Любой гражданин, общественное объединение или представители СМИ получают неограниченную возможность высказать на этом интернет-форуме свое мнение о ходе реализации предвыборных программ, оставить предложения и

пожелания. Это, по мнению автора, значительно повысит ответственность депутатов за исполнение своих предвыборных обещаний.

3. В диссертационной работе при исследовании компетенции Государственного Собрания Республики Марий Эл делается вывод о недостаточной правовой регламентации такого важного элемента, как делегирование полномочий. Согласно ст.4 Конституции Республики Марий Эл органы государственной власти Республики Марий Эл, по соглашению с органами государственной власти Российской Федерации, могут передавать им осуществление части своих полномочий. Порядок передачи и перечень полномочий определяются законом. Также, в порядке, установленном законом, Государственное Собрание Республики Марий Эл может на договорной основе передавать часть своих полномочий органам местного самоуправления. Диссертант полагает, что перечень делегируемых полномочий должен носить исчерпывающий характер и устанавливаться федеральным законом.

4. При анализе принципов организации деятельности Государственного Собрания Республики Марий Эл вызывает сомнение правомерность корректировки и дополнения принципов Конституции РФ. Так, например, федеральное законодательство и законодательство Республики Марий Эл закрепляет положение, что разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную осуществляется в целях обеспечения сбалансированности их полномочий. Сама по себе идея о необходимости сбалансированности полномочий органов различных ветвей государственной власти не вызывает возражений. Но, дело в том, что Конституция РФ, закрепив принцип разделения властей, не дала исчерпывающего ответа о характере и способах балансировки полномочий, а также о методах разрешения противоречий между ветвями государственной власти. По мнению диссертанта, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную порождает проблему сбалансированности полномочий органов различных ветвей государственной власти, но не служит средством решения этой проблемы.

5. Анализ развития правового статуса высшего должностного лица Республики Марий Эл, приводит к выводу, что на разных этапах развития федеративных отношений оно обладало различным объемом государственно-властных полномочий. Однако в Республике Марий Эл большая часть компетенционных полномочий Президента Республики Марий Эл всегда определялась тем обстоятельством, что он возглавлял высший орган исполнительной власти Республики Марий Эл. Диссертант отмечает, что опыт Республики Марий Эл в конституировании должности Президента как высшего должностного лица субъекта РФ и одновременно как руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти успешно был использован в федеральном законодательстве.

В диссертации отмечается, что изменение порядка формирования должности высшего должностного лица повлияло на такие элементы его правового статуса как порядок назначения, сроки полномочий и вопросы ответственности высшего должностного лица Республики Марий Эл.

6. Диссертант обосновал, что возникновение в Республике Марий Эл как субъекте Российской Федерации конституционного правосудия имеет объективный характер и неразрывно связано с принятием Конституции Республики Марий Эл.

Самостоятельное положение Конституционного суда Республики Марий Эл выражается в том, что его полномочия отличаются как от компетенции Конституционного суда Российской Федерации, так и от компетенции других судебных органов, функционирующих на территории республики.

В диссертации подробно анализируются полномочия Конституционного суда Республики Марий Эл и аргументируются предложения по их дальнейшему совершенствованию. Так, автор высказывает предложение, о передаче права толкования законов Республики Марий Эл из компетенции Государственного Собрания Республики Марий Эл в ведение Конституционного суда Республики Марий Эл.

7. В результате диссертационного исследования выявлена общая тенденция развития правового статуса органов государственной власти Республики Марий Эл. В настоящее время, в связи с изменениями федерального законодательства, органы государственной власти республики всё больше интегрируются в общую систему органов публичной власти в Российской Федерации. Современный правовой статус органов государственной власти Республики Марий Эл: во-первых, обеспечивает реализацию собственных полномочий Республики Марий Эл; во-вторых, обеспечивает реализацию полномочий Российской Федерации и полномочий Республики Марий Эл по предметам совместного ведения; в-третьих, в ряде случаев обязывает содействовать реализации полномочий Российской Федерации на территории Республики Марий Эл; в-четвертых, обязывает не только содействовать, но зачастую прямо участвовать в реализации полномочий органов местного самоуправления в Республике Марий Эл.

Практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть учтены в процессе дальнейшей разработки федерального законодательства и законодательства Республики Марий Эл по совершенствованию правового статуса органов государственной власти как Республики Марий Эл, так и других республик – субъектов Российской Федерации.

Выводы и материалы диссертации могут быть использованы при чтении лекций и проведении семинарских занятий по конституционному праву Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и предложения диссертационного исследования были изложены автором в выступлениях на научно-практической конференции молодых ученых и круглом столе, посвященном 200 – летию Казанского государственного университета.

Предложения по совершенствованию правового статуса органов государственной власти Республики Марий Эл изложены автором в научных статьях.

Структура диссертационной работы определена темой и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, охарактеризована степень научной разработанности, определены объект и предмет исследования, поставлены цель и задачи данного исследования, показаны методологическая, теоретическая и правовая основы диссертационного исследования, раскрыта его научная новизна и представлены положения, выносимые на защиту, раскрыта теоретическая и практическая значимость работы, изложены результаты её апробации, приведена структура диссертационной работы.

Первая глава – «Правовой статус законодательного и представительного органа Республики Марий Эл» - включает в себя три параграфа.

В первом параграфе – «Формирование и состав Государственного Собрания РМЭ» автор отмечает, что особенностью современного периода формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ является введение пропорциональной системы выборов для не менее половины депутатов. Пункт 16 ст.35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Формула – «не менее половины» означает любое количество сверх половины. Таким образом, федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право выбора соотношения количества

депутатов избираемых по мажоритарной и (или) по пропорциональной системе. Согласно ст. 65 конституции РМЭ Государственное Собрание Республики Марий Эл избирается на пять лет и состоит из 52 депутатов, порядок выборов которых устанавливается законом. Закон Республики Марий Эл «О Государственном Собрании Республики Марий Эл» от 7 декабря 2001 года (в ред. От 06.07.2005 №28-3) установил, что 26 депутатов Государственного Собрания избираются по республиканскому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками. Другие 26 депутатов Государственного Собрания РМЭ избираются по одномандатным избирательным округам.

В диссертационном исследовании делается вывод о соответствии избирательного законодательства Республики Марий Эл федеральному избирательному законодательству. Тем не менее, по мнению диссертанта, республиканское избирательное законодательство не использовало все возможности усиления гарантий избирательных прав граждан. В работе поднимается проблема достоверности предвыборной агитации и создания информационных и правовых барьеров против агитации популистскими методами. В частности, предлагается создать республиканский сайт с предвыборными программами депутатов, избирательных объединений и избирательных блоков. Любой гражданин или общественное объединение имеют право высказать в Интернете свое мнение о ходе реализации предвыборных программ, оставить предложения и пожелания. На этом сайте будет собрана вся информация о депутатской деятельности, которая была опубликована в СМИ. У граждан Республики Марий Эл появится возможность получить достаточно разностороннюю и объективную информацию о тех депутатах, избирательных объединениях, избирательных блоках за которых они проголосовали. Эта проблема, по мнению автора, является частью более широкой проблемы установления системы ответственности депутатов за исполнение своих обязанностей и обязательств.

Формирование и состав Государственного Собрания Республики Марий Эл выражают особенности его представительной природы как парламента. В диссертации обстоятельно исследуется вопрос, почему из Конституции РМЭ, Законом Республики Марий Эл от 29.06.2005 №18-З, была исключена характеристика Госсобрании РМЭ как представительного органа государственной власти. Ст. 64 Конституции РМЭ устанавливает, что «Государственное Собрание – парламент Республики Марий Эл – является высшим и единственным законодательным органом государственной власти Республики Марий Эл».

С теоретической точки зрения, любой парламент, в том числе и парламент Республики Марий Эл, безусловно, является представительным органом. С одной стороны он состоит из представителей народа, с другой – выражает интересы народа.

В отличие от советского периода, политический, социальный и национально–демографический состав депутатов, избираемых по одномандатным округам, полностью определяется предпочтением избирателей. С этих позиций, депутаты, избранные по одномандатным округам, конечно, являются представителями народа. Сложнее дело обстоит с депутатами, избираемыми по спискам кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками.

Избиратели голосуют не за конкретных депутатов, а за политические партии, которые самостоятельно формируют списки кандидатов в депутаты. Вполне вероятна ситуация, когда кто-то из списка не нравится избирателям. Тем не менее, они отдают за него свои голоса, голосуя целиком за список кандидатов от данной политической партии. В этих условиях избирателям достаточно трудно повлиять на территориальное, национальное, половое и профессиональное представительства в парламенте. С учетом того, что политические партии являются общероссийскими организациями, в диссертации отмечается снижение уровня представительства региональных интересов. В основном это выражается в названии и содержании предлагаемых для обсуждения законопроектов.

Положительным моментом усиления политического представительства общероссийских политических партий является снижение числа законов, противоречащих федеральному законодательству. По мнению диссертанта, происходит выстраивание своеобразной вертикали законодательной (представительной) власти в Российской Федерации.

Во втором параграфе - «Компетенция Государственного Собрания Республики Марий Эл», на основе общетеоретического анализа понятия компетенции, полномочия Госсобрания РМЭ рассматриваются с точки зрения их конституционного объема и степени конкретизации. Этот анализ проводится по следующим основным направлениям: а) законодательная сфера и иное нормотворчество; б) формирование других органов государственной власти и их должностных лиц; в) финансово-экономическая сфера; г) взаимодействие с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и гражданами; д) сфера парламентского контроля; е) выражение недоверия органам государственной власти, их должностным лицам, представительным органам муниципальных образований.

На основе федерального законодательства Конституция РМЭ достаточно подробно закрепляет полномочия Государственного Собрания РМЭ. Однако, по мнению диссертанта, среди конституционных полномочий Госсобраний РМЭ имеются недостаточно четко сформулированные полномочия. Например, в работе анализируется проблема юридической силы такого полномочия: – «рассмотрение, предложенной Президентом Республики Марий Эл, программы деятельности органов исполнительной власти на предстоящий период и докладов Правительства о важных вопросах внутренней политики».

Конституция РМЭ, также как конституции некоторых республик, наделяет парламент Республики Марий Эл правом толкования законов. Право толкования самой Конституции РМЭ, согласно федеральному законодательству, Конституции РМЭ и закону РМЭ «О Конституционном Суде Республики Марий Эл», принадлежит Конституционному Суду Республики Марий Эл. На взгляд автора, право толкования законов РМЭ надо полностью отдать Конституционному Суду Республики Марий Эл.

Согласно ст. 4 Конституции РМЭ, органы государственной власти Республики Марий Эл, по соглашению с органами государственной власти Российской Федерации, могут передавать им осуществление своих полномочий. Порядок передачи и перечень полномочий определяются законом. Это положение вызывает сомнения по следующим основаниям. В первых, сомнительно, что могут передаваться любые полномочия, во вторых, эта передача может осуществляться только на основе федерального закона, а может быть, только на основе федерального конституционного закона, в духе п.5 ст.66 Конституции РФ.

При анализе конституционных полномочий Государственного Собрания Марий Эл, в диссертации обращается внимание на возможность делегирования полномочий Госсобраний РМЭ на договорной основе органам местного самоуправления в порядке, установленном законом.

В диссертации достаточно подробно исследуются контрольные полномочия Государственного Собрания РМЭ. Особо отмечается, что ч.2 ст.64 Конституции РМЭ ограничивает контрольные полномочия Госсобраний РМЭ пределами и формами, которые установлены конституцией. Автор высказывает предложения о необходимости расширения этих пределов и форм, либо, передать решение этого вопроса на уровень текущего законодательства. Также неудачной, по мнению диссертанта, является конституционная формулировка, что контроль Госсобраний РМЭ осуществляется наряду с другими уполномоченными на то органами контроля.

Конституция РМЭ устанавливает объем таких совместных контрольных полномочий Госсобрания РМЭ, это – контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Марий Эл, республиканского бюджета Республики Марий Эл, бюджетов государственных внебюджетных фондов республики, целевых комплексных программ, распоряжением республиканской собственностью. Единственно, где контрольные полномочия Госсобрания РМЭ не ограничиваются, это – при осуществлении контроля за исполнением республиканского бюджета Республики Марий Эл по расходам на обеспечение деятельности Государственного Собрания и (или) депутатов Государственного Собрания.

Для реализации контрольной функции парламента, Госсобрание РМЭ образует Государственную счетную палату Республики Марий Эл.

В диссертации отмечается, что парламентский контроль в республике, может повторить общероссийскую модель. Ограниченные контрольные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в отношении Правительства РФ, по существу, сведены на нет, соотношением политических сил в этой палате. Изменение порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ привело к фактическому совпадению интересов парламента и исполнительной власти, что наблюдается во многих республиках – субъектах Российской Федерации.

В третьем параграфе – «Структура и организация деятельности Государственного Собрания Республики Марий Эл» - отмечается, что законодательство Республики Марий Эл закрепляет основные принципы в соответствии, с которыми осуществляется деятельность Госсобрания РМЭ. Среди этих принципов, особую группу составляют принципы, которые подтверждают действие принципов Конституции РФ на территории Республики Марий Эл. С точки зрения автора, повторение в законодательстве Республики Марий Эл таких принципов федерального законодательства, как: приоритет прав и свобод человека и гражданина; государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на территорию Республики Марий Эл; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории Республики Марий Эл; обеспечение единства системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности их полномочий, неправомерно и нецелесообразно. Ещё больше сомнений вызывает правомерность корректировки и дополнения принципов Конституции РФ. Так, например, федеральное законодательство и законодательство Республики Марий Эл закрепляет

положение, что разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную осуществляется в целях обеспечения сбалансированности их полномочий. Сама по себе идея сбалансированности полномочий органов различных ветвей государственной власти не вызывает возражений. Но, дело в том, что Конституция РФ, закрепив принцип разделения властей, не дала исчерпывающего ответа о характере и способах взаимодействия, а также о методах разрешения противоречий между ветвями государственной власти. По мнению диссертанта, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную порождает проблему сбалансированности полномочий органов различных ветвей государственной власти, но не служит средством решения этой проблемы.

В организации начала деятельности Государственного Собрания РМЭ имеется своеобразие, которое проанализировано в диссертации. Основные мероприятия по созыву и проведению первой сессии осуществляет организационный комитет, избираемый на совещании вновь избранных депутатов. Деятельность совещания и организационного комитета регулируется специальным положением.

В главе 2 - «Высшие исполнительные органы государственной власти Республики Марий Эл» исследуются вопросы становления и развития института президентства в Республике Марий Эл, а также правовое положение Правительства Республики Марий Эл как высшего исполнительного органа государственной власти Республики Марий Эл.

В отношении высшего должностного лица Республики Марий Эл отмечается, что подобного органа в системе органов государственной власти Марийской АССР не существовало, если не считать коллегиальный орган государственной власти - Президиум Верховного Совета Марийской АССР во главе с его Председателем.

Вместе с тем уже имевшийся опыт организации, деятельности и взаимодействия высших органов государственной власти послужил основой для успешной интеграции должности Президента Республики Марий Эл в систему государственных органов республики.

Диссертант отмечает, что изначальный опыт Республики Марий Эл в конституировании должности Президента как высшего должностного лица субъекта и одновременно как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти успешно был использован федеральным законодателем для моделирования данного института в других субъектах Российской Федерации.

Помимо Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» в последующей редакции правовое положение Президента Республики Марий Эл регулируется, главным образом, Главой 4 «Президент Республики. Исполнительная власть» Конституции Республики Марий Эл.

В диссертационном исследовании анализируется такой аспект правового положения Президента Республики Марий Эл как порядок формирования должности высшего должностного лица республики, который вплоть до введения процедуры его назначения Президентом Российской Федерации устанавливался Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан» (первоначально от 19 сентября 1997 г. № 121-ФЗ, а в последующей от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) совместно с Конституцией Республики Марий Эл и Законом Республики Марий Эл от 20 февраля 1998 года № 63-З «О выборах в Республике Марий Эл». Последний законодательный акт о равной мере относился и к выборам высшего представительного учреждения Республики Марий Эл.

Диссертант отмечает, что на разных этапах развития федеративных отношений высшее должностное лицо Республики Марий Эл обладало различным объемом государственно-властных полномочий. Однако в Республике Марий Эл большая часть компетенционных полномочий Президента Республики Марий Эл всегда определялась тем обстоятельством, что он возглавлял высший орган исполнительной власти Республики Марий Эл. Соответственно, наиболее устойчивую группу прав составили: назначение своих заместителей и руководителей отраслевых органов исполнительной власти Республики Марий Эл; представительские функции Президента Республики Марий Эл в отношениях с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации; заключение соответствующих договоров и соглашений и некоторые другие. Диссертант также анализирует группы полномочий высшего должностного лица Республики Марий Эл с Государственным Собранием Республики Марий Эл; в области обеспечения прав человека и гражданина, законности и правопорядка; в области функционирования институтов непосредственной демократии на территории Республики Марий Эл; в сфере рассмотрения наградных дел; иные конституционные полномочия в области взаимодействия с органами государственной власти Республики Марий Эл.

Среди иных элементов конституционно-правового статуса Президента Республики Марий Эл, исследуемых диссертантом, относятся сроки полномочий Президента Республики Марий Эл; особенности его участия в нормотворчестве; вопросы ответственности высшего должностного лица республики.

Диссертант также исследует конституционно-правовой статус Правительства Республики Марий Эл как высшего исполнительного органа государственной власти.

Правовые основы организации и деятельности Правительства Республики Марий Эл претерпели определенные изменения. Так, в начале 90-х годов XX в. к ним относились Декларация о государственном суверенитете Марийской ССР от 22 апреля 1990 года и Закон Марийской ССР от 22 октября 1990 года «Об органах государственной власти и управления Марийской Советской Социалистической Республики». Несколько позже был принят отдельный Закон Республики Марий Эл от 10 июля 1992 г. «О Правительстве Республики Марий Эл» действовавший совместно с Конституцией Республики Марий Эл; и, наконец, в настоящее время статус высшего исполнительного органа государственной власти республики регламентируется Законом Республики Марий Эл от 18 сентября 2001 г. «О Правительстве Республики Марий Эл» с последующими изменениями и дополнениями.

В диссертационном исследовании отмечается, что на правовое положение Правительства Республики Марий Эл оказывают влияние такие факторы как: статус Республики Марий Эл как субъекта Российской Федерации; место в системе органов исполнительной власти Республики Марий Эл; взаимоотношения с федеральными исполнительными органами государственной власти.

Диссертант анализирует такие аспекты конституционно-правового статуса Правительства Республики Марий Эл как порядок формирования; состав, требования, предъявляемые к членам Правительства Республики Марий Эл; компетенция, структура и ответственность высшего исполнительного органа государственной власти республики.

В третьей главе «Становление и развитие судебной власти в Республике Марий Эл» исследуются конституционно-правовые основы судебной власти в субъектах Российской Федерации, проблемы законодательного регулирования статуса Конституционного суда Республики Марий Эл, институт мировых судей в Республике Марий Эл.

Становление и развитие судебной власти в субъектах Российской Федерации – это сравнительно новое и малоисследованное направление юридической науки. Оно утвердилось в ней благодаря Конституции Российской Федерации и ряду федеральных законов (конституционных, текущих).

Диссертант полагает, что для формирования судебных органов власти в субъектах Российской Федерации, помимо положений Федеративного Договора от 31 марта 1992 г., особое значение имели нормы Конституции Российской Федерации о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); об

образовании субъектами Российской Федерации государственных органов, осуществляющих государственную власть (ст. 11); о судостроительстве и судопроизводстве как предметах исключительного ведения Российской Федерации п.п. «г», «о» ст. 71); о кадрах судебных и правоохранительных органов, адвокатуры и нотариате как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «л» ст. 72); об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти как предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ст. 72).

Диссертант не только выявляет данные конституционные нормы, но и устанавливает между ними генетические и формально-логические связи, а также дает им свою трактовку.

В диссертационной работе также отмечается, что возникновение в Республике Марий Эл как субъекте Российской Федерации конституционного правосудия имеет объективный характер и неразрывно связано с принятием Конституции Республики Марий Эл.

Первоначально правовое положение Конституционного суда Республики Марий Эл устанавливалось исключительно Конституцией Республики Марий Эл и лишь 27 февраля 1997 года был принят отдельный Закон Республики Марий Эл «О конституционном суде Республики Марий Эл».

Анализ названного Закона Республики Марий Эл свидетельствует о том, что Конституционный суд Республики Марий Эл организуется и функционирует на автономных началах.

Так, механизм формирования Конституционного суда Республики Марий Эл включает в себя следующие элементы:

- а) круг государственных органов, полномочных предлагать Президенту Республики Марий Эл кандидатов на должность судьи Конституционного суда;
- б) формы участия высшего должностного лица и законодательного (представительного) органа государственной власти в рассмотрении вопросов о назначении на должность судьи Конституционного суда;
- в) состав и срок полномочий Конституционного суда;
- г) принцип несменяемости судей Конституционного суда.

Далее, автономное положение Конституционного суда Республики Марий Эл выражается в том, что его полномочия отличаются как от компетенции Конституционного суда Российской Федерации, так и от компетенции других судебных органов, функционирующих на территории республики.

Диссертант отмечает, что наибольшее число поправок в названный Закон Республики Марий Эл касались норм о предметах ведения Конституционного суда Республики Марий Эл. Вместе с тем и своевременная редакция данного закона может быть изменена в сторону расширения юрисдикции республиканского органа конституционного правосудия.

Автор подробно анализирует предметы ведения Конституционного суда Республики Марий Эл и вносит свои предложения по их дальнейшему совершенствованию.

Диссертант также исследует проблему юридической силы решений Конституционного суда Республики Марий Эл и правообеспечительный механизм их надлежащего исполнения.

Не менее важной для государственной организации Республики Марий Эл выступают институт мировых судей в Республике Марий Эл. Этот институт имеет наиболее широкую нормативно-правовую базу в лице федеральных и республиканских законодательных актов.

Диссертант подробно анализирует положения Закона Республики Марий Эл от 10 апреля 2000 г. «О мировых судьях в Республике Марий Эл», а также практику его применения. Повседневная деятельность органов мировой юстиции на территории Республики Марий Эл, с одной стороны, свидетельствует об эффективности данного института, а с другой – о необходимости разрешить несколько вопросов, как на федеральном, так и республиканском уровнях. К ним относятся следующие проблемы: о перегруженности мировых судей в Республике Марий Эл как субъекте Российской Федерации, учредившем данное звено в правосудии; громоздкая и затратная процедура обращения Республики Марий Эл как субъекта Российской Федерации в федеральные органы государственной власти по поводу установления численности мировых судей; сроки рассмотрения соответствующего обращения и некоторые другие.

Диссертант разделяет те предложения, которые высказываются в научной литературе о совершенствовании института мировых судей в субъектах Российской Федерации и выдвигает по ним дополнительные доводы.

В заключении диссертационной работы на основе обобщения результатов исследования формулируются теоретические выводы, излагаются предложения по совершенствованию республиканского законодательства.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих источниках:

1. Панфилов А.С. Становление института мировых судей в Республике Марий Эл /А.С. Панфилов // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 4. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. - С.582-590.
2. Панфилов А.С. Правовой статус государственного собрания Республики Марий Эл как высшего органа государственной власти РМЭ /А.С. Панфилов // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 4. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. - С. 591 -594.
3. Панфилов А.С. Представительный характер парламента Республики Марий Эл./А.С.Панфилов// Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Том 2. –Казань: Центр инновационных технологий, 2006. – С. 59-61.
4. Панфилов А.С. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти Республики Марий Эл. /А.С.Панфилов// Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Том 2. – Казань: Центр инновационных технологий, 2006. – С. 62-64.